Deutscher Bundestag **Drucksache 17/3399**
17. Wahlperiode 21. 10. 2010

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 20. Oktober 2010.

I. Vorbemerkung

Die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung der Industrie mit mineralischen Rohstoffen ist von grundlegender Bedeutung für die Wirtschaft Deutschlands. Dies trifft in besonderem Maß für die Industrierohstoffe zu, bei denen eine hohe Importabhängigkeit besteht.

Nachhaltige Rohstoffpolitik ist integraler Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Unter den Bedingungen der Marktwirtschaft und eines fairen Welthandels gleichen sich Angebot und Nachfrage auch bei Marktänderungen immer wieder aneinander an. Funktionierende Märkte sorgen so für stabile Verhältnisse und langfristige Versorgungssicherheit. Gravierende Marktstörungen können allerdings zu Verwerfungen führen, die erhebliche Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung haben können. Die Rohstoffstrategie soll dazu beitragen, mit geeigneten rohstoffpolitischen Maßnahmen derartige Marktstörungen zu begrenzen und ihre Folgen zu mildern. Gleichzeitig will die Bundesregierung durch die Schaffung politischer, rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen ihren Beitrag zu einer nachhaltigen, international wettbewerbsfähigen Rohstoffversorgung der deutschen Industrie leisten.

Mineralische Rohstoffe sind Bodenschätze aus natürlichen Lagerstätten, die durch Bergbau gewonnen werden. Lagerstätten sind Ergebnis geologischer Prozesse, sie sind damit ortsgebunden, räumlich begrenzt und nicht reproduzierbar.

Gegenwärtig sind bei Rohstoffen weltweit keine physischen Verknappungen zu befürchten. Einzige Ausnahme dürfte in absehbarer Zeit der Rohstoff Erdöl sein. Alle anderen Rohstoffe sind weltweit zur Zeit in ausreichendem Maße geologisch verfügbar. Verknappungen können lediglich dann vorübergehend entstehen, wenn zu wenig exploriert wird, Engpässe bei den Gewinnungs-, Transport- oder Verarbeitungskapazitäten, Spekulationseffekte oder politische Markteingriffe auftreten; die Preissignale werden aber, evtl. mit mehrjähriger Verzögerung, zu einer Balance zwischen Angebot und Nachfrage führen.

Rohstoffpolitik und Rohstoffwirtschaft tragen eine besondere Verantwortung: Natürliche Lebensgrundlagen müssen in Verantwortung für künftige Generationen erhalten bleiben und geschützt werden. Dies erfordert, dass der Leitgedanke der Nachhaltigen Entwicklung bei der Gewinnung und Nutzung von Bodenschätzen, bei der Gestaltung, Produktion und Nutzung von Gütern und bei der Verwertung von Wertstoffen in Abfallströmen möglichst umfassend implementiert wird.

In 2007 hat die Bundesregierung auf der Grundlage eines intensiven Dialoges zwischen Wirtschaft und Politik Elemente einer Rohstoffstrategie entwickelt und zur Richtschnur ihres Handelns erklärt. Gleichzeitig hat die Bundeskanzlerin 2007 einen Interministeriellen Ausschuss Rohstoffe (IMA Rohstoffe) eingesetzt, der rohstoffbezogene Problembereiche der Wirtschaft identifiziert und ressortübergreifende Lösungsansätze entwickelt. Der Vorsitz wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) wahrgenommen. Dem Deutschen Bundestag wurde 2009 ein umfassender Zwischenbericht über die Tätigkeit des IMA Rohstoffe vorgelegt.

Mit dieser frühzeitigen strategischen Vorgehensweise hat die Bundesregierung auch international eine Vorreiterrolle übernommen. Nicht zuletzt die rohstoffpolitische Diskussion in Deutschland hat dazu geführt, dass die EU-Kommission im Jahr 2008 eine EU-Rohstoffstrategie[1] vorgelegt hat. Im Mittelpunkt der EU-Initiative stehen Themen, die effizienter und mit größerem Nachdruck auf EU-Ebene vorangebracht werden können, vor allem im Bereich der Handels- und Entwicklungspolitik. Mitte Juni 2010 hat die EU-Kommission im Rahmen ihrer Rohstoffinitiative Berichte zweier Expertengruppen vorgelegt, die effiziente Genehmigungsverfahren für Rohstoffgewinnungsvorhaben[2] in den EU-Mitgliedstaaten („best practices“) aufzeigen sowie für die Gemeinschaftsindustrien kritische Rohstoffe[3] identifizieren. Auf dieser Grundlage beabsichtigt die EU-Kommission, in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten am Ende dieses Jahres Schlussfolgerungen und Empfehlungen in einer Mitteilung vorzulegen. Ziel wird sein, Fragen der gesicherten Rohstoffversorgung noch stärker in die Handels-, Industrie- und Entwicklungspolitik der Gemeinschaft einzubinden und Fragen der Senkung des Primärrohstoffverbrauchs durch Recycling sowie Forschung und Entwicklung anzugehen.

Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages trägt die Europäische Union (EU) in Zukunft eine größere Verantwortung beim Schutz ausländischer Direktinvestitionen, was gerade im Rohstoffsektor eine zunehmende Bedeutung erlangt.

Auf nationaler Ebene hat der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie im Mai und Juni 2010 einen weiteren Rohstoffdialog mit Vertretern des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (BDI), der rohstoffverarbeitenden Industrie, der Recyclingwirtschaft und Gewerkschaften initiiert. Die Ergebnisse dieses Rohstoffdialogs sind in diese Rohstoffstrategie eingegangen.

Die Weiterentwicklung der „Elemente einer Rohstoffstrategie der Bundesregierung“ vom März 2007 ist insbesondere aus folgenden Gründen erforderlich geworden:

– Wichtige rohstoffverbrauchende Entwicklungs- und Schwellenländer, insbesondere China und Indien, haben mittlerweile ihre Rohstoffpolitik strategisch ausgerichtet und Maßnahmen ergriffen, um ihre rohstoffwirtschaftlichen Interessen zu befriedigen. Dies kann mittelfristig Auswirkungen für deutsche und europäi-

---

[1] Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Die Rohstoff-Initiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern (Dok. 16053/08 – KOM (2008) 699 endg.)

[2] Improving framework conditions for extracting minerals for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on Exchanging Best Practice on Land Use Planning, Permitting and Geological Knowledge Sharing. – European Commission, June 2010.

[3] Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials. – European Commission, June 2010.

sche Unternehmen beim Zugang zu Rohstoffbezugsquellen haben.

– Neue Studien lassen erkennen, dass sich die Rohstoffbedarfsprofile in den kommenden Jahrzehnten aufgrund neuer Technologieentwicklungen grundlegend verändern werden. Es ist sicherzustellen, dass wichtige Innovationen, u. a. im Bereich von Umwelttechnologien, nicht durch mangelnde Rohstoffverfügbarkeiten behindert werden.

– In der rohstoffverarbeitenden Industrie setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass Verknappungen an den Rohstoffmärkten zu Produktionseinschränkungen führen und Innovationen behindern können. Hier ist auch die Eigenverantwortung der Industrie gefordert, rechtzeitig Antworten auf mögliche Engpässe zu entwickeln.

– Die EU-Kommission hat eine Rohstoffinitiative ergriffen, mit der die nationale Rohstoffpolitik Deutschlands eng verzahnt werden muss.

Kernziele der weiterentwickelten Rohstoffstrategie der Bundesregierung sind:

– Abbau von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen,

– Unterstützung der deutschen Wirtschaft bei der Diversifizierung ihrer Rohstoffbezugsquellen,

– Unterstützung der Wirtschaft bei der Erschließung von Synergien durch nachhaltiges Wirtschaften und Steigerung der Materialeffizienz,

– Weiterentwicklung von Technologien und Instrumenten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Recycling,

– Aufbau bilateraler Rohstoffpartnerschaften mit ausgewählten Ländern,

– Eröffnung neuer Optionen durch Substitutions- und Materialforschung,

– Fokussierung rohstoffbezogener Forschungsprogramme,

– Herstellung von Transparenz und Good Governance bei der Rohstoffgewinnung,

– Verzahnung nationaler Maßnahmen mit der europäischen Rohstoffpolitik.

Die Bundesregierung ist bestrebt, Maßnahmen im Zusammenhang mit diesen Zielen im Sinne des Leitgedankens der Nachhaltigen Entwicklung ausgewogen umzusetzen. Dabei sollen ökonomische, ökologische und soziale Belange einer nachhaltigen Rohstoffwirtschaft gleichrangig berücksichtigt werden. Darüber hinaus strebt die Bundesregierung mit dieser Rohstoffstrategie einen ganzheitlichen rohstoffpolitischen Ansatz für eine möglichst enge Verzahnung aller nationalen und internationalen politischen Ebenen im Bereich der Rohstoffpolitik an.

II. Ordnungspolitischer Rahmen

Die Bundesregierung ist sich mit der Wirtschaft einig, dass es grundsätzlich Aufgabe der Wirtschaftsunternehmen ist, ihre Rohstoffversorgung sicherzustellen. Die staatlichen Aktivitäten auf Bundesebene konzentrieren sich darauf, die Rohstoffsicherungsbemühungen der Wirtschaft nachdrücklich und effizient zu flankieren, wobei sich konkrete Maßnahmen am Leitgedanken der Nachhaltigen Entwicklung orientieren.

Die flankierenden Maßnahmen betreffen vor allem die Unterstützung der Wirtschaft durch das rohstoffpolitische Förderinstrumentarium, die Forschungsförderung sowie die kohärente gestaltende Rohstoffaußenpolitik unter Berücksichtigung außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Ziele. Die Bundesregierung setzt sich darüber hinaus bei den Landesregierungen dafür ein, dass bei der Exploration und Gewinnung heimischer Rohstoffe den Interessen der Rohstoffwirtschaft im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung sowie bei Genehmigungsverfahren angemessen Rechnung getragen wird.

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, im Bereich der Rohstoffwirtschaft selbst unternehmerisch tätig zu werden, etwa durch Gründung einer Staatsgesellschaft für Explorations- oder Rohstoffgewinnungsvorhaben. Auch einer staatlichen Bevorratung von Industrierohstoffen steht die Bundesregierung ablehnend gegenüber.

Die Bundesregierung unterstreicht, dass nachhaltige Entwicklung sowie wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt ohne gute Regierungsführung, ohne Achtung der Menschenrechte und ohne Beachtung ökologischer und sozialer Standards nicht möglich ist. Sie tritt verstärkt dafür ein, dass die deutsche Wirtschaft unternehmerisches Handeln an international anerkannten Instrumenten und Initiativen wie der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen ausrichtet.

III. Bekämpfung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen

Bodenschätze sind ortsgebunden und – global gesehen – ungleich verteilt. Der weltweite Handel von Rohstoffen und Verarbeitungsprodukten ist daher zwingend. Deshalb ist für die weltwirtschaftliche Entwicklung ein möglichst unbeschränkter, fairer Handel mit Rohstoffen besonders wichtig. Dies hat auch die Welthandelsorganisation (WTO) in ihrem jüngsten Bericht mit Nachdruck unterstrichen.[4]

Die stark gestiegene Nachfrage nach zahlreichen wichtigen Industrierohstoffen hat allerdings dazu geführt, dass verschiedene Länder handelspolitische Maßnahmen (u. a. Exportzölle, Exportquoten, Importvergünstigungen) ergriffen haben, die die jeweilige heimische Industrie begünstigen und damit den internationalen Wettbewerb verzerren. Exportrestriktionen wie Exportzölle, -quoten u. Ä. sind vor allem bei metallischen Rohstoffen aber auch Energieträgern zu verzeichnen. Dieses Vorgehen kann

[4] WTO Annual Report 2010

mittelfristig Wachstum und Beschäftigung in Deutschland gefährden.

Die Bundesregierung wird deshalb im Rahmen der EU-Handelspolitik nachdrücklich darauf drängen, dass den Verzerrungen im internationalen Rohstoffhandel noch konsequenter als bisher begegnet wird. Dazu werden sämtliche Möglichkeiten auf multilateraler (v. a. WTO-Beitrittsverhandlungen, Streitschlichtungsverfahren) als auch auf bilateraler EU-Ebene (Freihandelsabkommen, bilateraler Dialog) umfassend genutzt und ausgeschöpft. Zusätzlich sollen auch einseitig gewährte Handelspräferenzen der EU in dieser Hinsicht überprüft werden. So sollte aus Sicht der Bundesregierung die rohstoffpolitische Interessenlage der EU im Rahmen der anstehenden Reform des Allgemeinen Präferenzsystems – soweit ärmere und ärmste Entwicklungsländer nicht nachteilig betroffen sind – zusätzlich berücksichtigt werden. Ebenso wird die Bundesregierung den bilateralen Dialog mit Ländern, die Handels- und Wettbewerbsverzerrungen einsetzen, noch konsequenter nutzen, um einen Abbau politischer Eingriffe in die Märkte zu erzielen.

Der Abbau von Exportbeschränkungen spielt eine wichtige Rolle für eine gesicherte Rohstoffversorgung. Armen/ärmsten Entwicklungsländern sollte eine gewisse Flexibilität wie Übergangsfristen beim Zollabbau eingeräumt werden, um Alternativen zur Sicherstellung der Staatseinnahmen aufzubauen.

IV. Maßnahmen zu Diversifizierung von Rohstoffbezugsquellen

Deutschland ist als Industrieland und Exportnation in besonderem Maße auf eine sichere Rohstoffversorgung angewiesen. Die Bundesregierung unterstützt die deutsche rohstoffverarbeitende Industrie durch gezielte politische Flankierung darin, sich Rohstoffe über Lieferverträge, Explorations- und Bergbauengagements, Konzessionserwerb oder Beteiligungen in ausreichender Menge und Qualität bedarfsgerecht zu sichern. Die Industrie sollte deshalb konkrete Engagements im In- und Ausland zur Absicherung des Bezugs von Rohstoffen ausweiten, sich bietende Chancen bei rohstoffrelevanten Projekten noch forcierter ergreifen und die Rohstoffbezugsquellen diversifizieren. Die Bundesregierung flankiert Aktivitäten der Wirtschaft insbesondere mit folgenden Maßnahmen:

1. Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK-Garantien)

Mit den UFK-Garantien sichert die Bundesregierung Finanzierungen von ausländischen Rohstoffvorhaben gegen politische und wirtschaftliche Risken ab. Im Gegenzug erhalten deutsche rohstoffverarbeitende Unternehmen langfristige Lieferverträge. Die UFK-Garantien wurden bereits 2009 in enger Abstimmung mit Wirtschaft und Verbänden umfassend reformiert: Kernelemente dieser Reform sind die Aufnahme der wirtschaftlichen Risiken, die Reduzierung des Selbstbehalts, der Verzicht auf Fremdwährungszuschläge sowie ein risikoadäquates Entgeltsystem.

Das Interesse an diesem Garantie-Instrument besteht industrieseitig weiterhin. Aufgrund verlagerter Wertschöpfungsketten erwartet die deutsche Wirtschaft neben der bereits starken Konkurrenz im Rohstoffbereich einen zunehmenden Wettbewerb um Produkte der ersten Verarbeitungsstufe. Daher besteht ein zunehmendes Interesse der deutschen Wirtschaft, auch in diesem Bereich frühzeitig langfristige Lieferbeziehungen aufzubauen. Die Bundesregierung und die Wirtschaft werden vor diesem Hintergrund den Dialog darüber intensivieren, ob die Kriterien der Förderungswürdigkeit auf die erste Verarbeitungsstufe ausgeweitet werden können.

2. Investitionsgarantien

Die Bundesregierung unterstützt mit den Investitionsgarantien im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung Direktinvestitionen deutscher Unternehmer in Entwicklungs- und Schwellenländern. Diese Garantien bieten Schutz vor politischen Risiken durch staatliche Eingriffe und sind daher ein wichtiger Baustein der unternehmerischen Risikovorsorge. Sie erleichtern die Kreditaufnahme zur Refinanzierung der Auslandsinvestition und werden bereits intensiv genutzt, um die Versorgung Deutschlands mit Rohstoffen sicherzustellen.

3. Exportgarantien (Hermes-Deckung)

Die Hermes-Deckungen helfen deutschen Anlagenbauern (auch von Bergbau – Equipment) bei der Erschließung neuer oder schwieriger Märkte, indem sie Exportgeschäfte gegen den Zahlungsausfall ausländischer Kunden absichern können. Damit werden unternehmerische Risiken besser kalkulierbar.

4. Geologische Erkundung im Vorfeld kommerzieller Exploration

Im Auftrag der Bundesregierung führt die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe im Rahmen von Forschungsprojekten geologische Übersichtsarbeiten durch, insbesondere im Bereich der Ozeane und in sogenannten Frontier-Gebieten. Diese Vorfelderkundung hat zum einen das Ziel, den Wissensstand über weltweite Rohstoffpotentiale zu erhöhen, zum anderen kommen die Ergebnisse der deutschen Wirtschaft zugute: Unternehmen werden dadurch in die Lage versetzt, gezielte Explorationsarbeiten in höffigen, d. h. in Gebieten mit vermutetem Erzpotenzial, durchzuführen. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe leistet dadurch einen wichtigen Beitrag zur wissenschaftlich-technischen Infrastruktur Deutschlands.

Beispiele sind Untersuchungen über das Auftreten und die Entstehung von Manganknollen in der pazifischen Tiefsee, die mittel- bis langfristig eine Bezugsquelle für wichtige Industrierohstoffe werden können, sofern es gelingt, umweltverträgliche Gewinnungsmethoden zu entwickeln. Forschungsarbeiten in den zirkumarktischen Schelfgebieten tragen dazu bei, Kohlenwasserstoffpotentiale zu erkunden mit Blick auf spätere kommerzielle Explorationsprojekte der Wirtschaft.

Auch durch die Entwicklung neuer geowissenschaftlicher Methoden, etwa auf den Gebieten der Fernerkundung, der Geophysik oder der Geochemie trägt die Bundesanstalt zur Weiterentwicklung deutscher Explorations- und Rohstoffexpertise bei.

Die Vorfeldarbeiten der Bundesanstalt werden nachhaltig und damit auch naturverträglich ausgestaltet. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Schließung von Wissenslücken, etwa im Bereich der Tiefseeökologie. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchungen ist es der Bundesregierung möglich, sich mit einem hohen Maß an wissenschaftsbasierter Expertise an der Erarbeitung internationaler Regelwerke für die Rohstoffgewinnung in Tiefseeregionen oder in Frontiergebieten zu beteiligen.

Gleichzeitig stehen die Ergebnisse der Vorfelderkundungsarbeiten auch der deutschen Rohstoffindustrie zur Verfügung. Die Bundesregierung würde es begrüßen, wenn die Wirtschaft diese Leistungen stärker als bisher nutzen würde, insbesondere mit Blick auf die notwendige Diversifikation von Rohstoffbezugsquellen.

5. Explorationsförderung

Die deutsche rohstoffverarbeitende Industrie ist in den 1990er Jahren fast vollständig aus dem internationalen Bergbau ausgestiegen. Unter derzeitigen Marktbedingungen ist der Wiedereinstieg in produzierende Rohstoffgewinnungsprojekte nach Angaben der Wirtschaft aufgrund der hohen finanziellen Hürden für die deutsche Industrie nur schwer realisierbar. Gleichwohl muss aus Sicht der Bundesregierung dieser Weg in die Rückwärtsintegration eingeschlagen werden. Mit Blick auf die langfristige, nachhaltige Rohstoffsicherung kommt den Explorationsaktivitäten im Vorfeld der eigentlichen Rohstoffgewinnung auch mit Blick auf die Einstiegskosten eine besondere Bedeutung zu.

Derzeit gibt es in Deutschland nur einige wenige Unternehmen, die in der Lage sind, Konzessionen im Ausland zu erwerben und gezielte Explorationskampagnen durchzuführen. In der Regel fehlt es diesen Unternehmen nicht an Kenntnis über attraktive Projekte, sondern an der erforderlichen Kapitalbasis, um zusätzliche Projekte in Angriff zu nehmen. Dieses umso mehr, als Explorationsarbeiten, besonders in Nicht-OECD-Staaten, besonderen Risiken unterliegen, die einzelne Unternehmen im Misserfolgsfall vor existenzielle Probleme stellen können.

Die Bundesregierung ist bereit zu prüfen, ob durch Umschichtung im geltenden Finanzplan des Bundeshaushaltes Spielräume geschaffen werden können, diese Risiken durch gezielte Explorationsförderung in Form bedingt rückzahlbarer Darlehen zu vermindern und dadurch Anreize für Explorationsvorhaben zu schaffen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Wirtschaft geeignete, rohstoffpolitisch förderwürdige, nachhaltige Explorationsprojekte identifiziert und zur staatlichen Förderung vorschlägt. Bei diesen Projekten ist auch der Schutz von Klima, Boden, Wasser, Luft und biologischer Vielfalt zu berücksichtigen.

Für die Förderung derartiger Vorhaben könnte sich die Bundesregierung an das Explorationsförderprogramm des Bundes anlehnen, mit dem Unternehmen zwischen 1972 und 1990 unterstützt wurden. Dabei kommt Rohstoffen eine besondere Bedeutung zu, die im Rahmen der vor kurzem veröffentlichten Studie einer Expertengruppe der EU-Kommission als besonders kritisch identifiziert wurden.

6. Heimische Rohstoffgewinnung

Deutschland verfügt über ein beachtliches Potenzial an heimischen Rohstoffen. Diese Rohstoffe werden in bedeutendem Umfang in Deutschland gefördert und verarbeitet und stellen ganz oder anteilig die Versorgung der Wirtschaft sicher. Dabei handelt es sich insbesondere um Rohstoffe für die Glas- und Keramikindustrie, die Eisen- und Stahlindustrie, die Elektronik-, die Chemie- und Düngemittelindustrie sowie die Bauwirtschaft.

Die bedarfsgerechte Versorgung der Industrie insbesondere mit Baurohstoffen, Salzen und speziellen Nichtmetallrohstoffen ist aus vorhandenen heimischen Lagerstätten aus geologischer Sicht langfristig möglich. Allerdings befürchtet die Wirtschaft Versorgungsprobleme aufgrund konkurrierender Flächennutzungen.

Die bundesrechtlichen Grundlagen für die Rohstoffgewinnung in Deutschland sind ausreichend. Neuer gesetzlicher Regelungen bedarf es nicht. Darüber herrscht Einvernehmen bei den Raumordnungsbehörden von Bund und Ländern sowie innerhalb der Bundesregierung. Das betrifft zum einen Fachgesetze wie das Bundesberggesetz und das Lagerstättengesetz, zum anderen die Gesetze des deutschen Raumplanungssystems: Baugesetzbuch, Raumordnungsgesetz des Bundes und Landesplanungsgesetze der Länder.

Die zunehmende Bedeutung der Rohstoffversorgung und deren Sicherung zur Gewährleistung und Entwicklung der Leistungskraft der Wirtschaft in der Fläche spiegelt sich zum Teil sehr unterschiedlich in den Entscheidungen der einzelnen Bundesländer wider. Aus Sicht der Bundesregierung muss die Rohstoffgewinnung mit den anderen Flächennutzungen wie z. B. dem Siedlungsbau, Infrastrukturplanungen und den Kategorien des Natur- und Umweltschutzes in sinnvoller und ausgewogener Weise in Einklang gebracht werden.

Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit, unter Einbeziehung aller Beteiligten Möglichkeiten zu entwickeln, wie die erkundeten, bedeutsamen Lagerstätten in Einklang mit anderen Raumansprüchen einer Nutzung zugeführt werden können. Hierzu bedarf es eines kontinuierlichen Dialogs mit den zuständigen Stellen in den Ländern. Dabei kommt der Rohstoffwirtschaft selbst eine besondere Rolle zu. Vor diesem Hintergrund sollten die Länder bei der Raumplanung im Interesse der Wertschöpfung und der Arbeitsplätze in Deutschland die Fragen der Rohstoffsicherung einbeziehen. Dabei müssen die ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Nationalen Biodiversitätsstrategie gleichrangig berücksichtigt werden.

Allerdings bieten diese konkurrierenden Interessen gleichzeitig auch Perspektiven für Lösungen zum gegenseitigen Vorteil der bisherigen Konkurrenten. Konkret bedeutet dies: Die Sicherung der Rohstoffversorgung der Wirtschaft und die Verbesserung der Wirtschaftskraft der Länder kann in Übereinstimmung mit deren regionalen umwelt- und sozialpolitischen Zielsetzungen erreicht werden. Landschaftsgestaltung, Naherholung, Umweltbiotope und Rohstoffabbau, verbunden mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, sind nicht zwangsläufig konträre Zielsetzungen. Sie lassen sich vielmehr im eigentlichen dreiteiligen Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens von Ökonomie, Ökologie und Sozialem zu einem Interessensausgleich (Win-Win-Situationen) zusammenführen.

Die Bundesregierung hat sich in diesem Sinne bereits zu Vorschlägen der Wirtschaftsministerkonferenz geäußert und die Wirtschaftsminister der Länder gebeten, die vom Bund-Länder-Ausschuss Bodenforschung vorgelegten Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der heimischen Rohstoffgewinnung in Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Länderministerien umzusetzen.

V. Rohstoffeffizienz

Nachhaltige Rohstoffgewinnung bedeutet nicht nur, Rohstoffe umweltverträglich zu gewinnen, sondern auch bestehende Rohstoffpotentiale bestmöglich zu nutzen. Voraussetzung dafür sind die Anwendung neuester Erkenntnisse der Lagerstättenforschung, der Einsatz moderner bergbaulicher Gewinnungstechnologien sowie die Weiterentwicklung von Erzaufbereitungs- und Weiterverarbeitungstechnologien.

Die Bundesregierung unterstützt diesbezügliche Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durch institutionelle Förderung wissenschaftlicher Einrichtungen. Zusätzlich zu den vor allem von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe durchgeführten Arbeiten plant das BMBF die Einrichtung eines neuen Institutes für Ressourcentechnologien in der Helmholtz-Gemeinschaft. Dort sollen effiziente Rohstoff-Technologien erforscht und weiterentwickelt werden.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung bei den Bundesländern dafür ein, dass geowissenschaftlich, rohstoffwirtschaftlich und bergbautechnisch ausgerichtete Fakultäten an den Hochschulen gestärkt werden. Insbesondere muss die Ausbildung von qualifizierten Nachwuchswissenschaftlern auf diesen Gebieten wieder einen besonderen Stellenwert erhalten, um die künftigen Herausforderungen der Rohstoffsicherung zu meistern.

VI. Recycling

Die Rückführung der in Abfällen enthaltenen sekundären Rohstoffe in den Wertstoffkreislauf ist ein wichtiger Baustein nachhaltiger Ressourcenwirtschaft. Deutschland nimmt hier innerhalb Europas und der Welt eine Vorreiterrolle ein. Das im Oktober 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz war mit seiner Verknüpfung von Produktverantwortung und Ressourcenschutz wegweisend; zusammen mit den produktbezogenen Regelungen für Verpackungen, Batterien, Altautos und Elekro(nik)altgeräte hat es den regulativen Rahmen für ein rohstoffeffizientes Wirtschaften geschaffen. Das seit 1. Juni 2005 geltende Vorbehandlungsgebot für biologisch abbaubare und organikhaltige (Siedlungs-)Abfälle vor ihrer Deponierung hat wesentlich zur Schließung von Stoffkreisläufen beigetragen, indem es zu einer verstärkten Trennung und damit zu einer besseren Nutzung der Wertstoffe aus dem Abfall geführt hat.

Bei einigen Materialien, z. B. Kupfer, hat Deutschland mit 54 Prozent die höchste Recyclingquote weltweit (EU 45 Prozent, USA 41 Prozent, Welt 13 Prozent). Die Recyclingraten anderer wichtiger Rohstoffe betragen 35 Prozent bei Aluminium, 59 Prozent bei Blei, 90 Prozent bei Stahl, 20 bis 25 Prozent bei Kobalt und 10 Prozent bei Molybdän. Beachtliche Werte erreicht auch der Einsatz von Sekundärrohstoffen, von 45 Prozent bei Stahl über 70 Prozent bis hin zu 94 Prozent bei Glas. Die Verwertungsquoten der Hauptabfallströme liegen sämtlich deutlich über 60 Prozent, bei Bau- und Abbruchabfällen erreicht sie 88 Prozent. Altfahrzeuge werden zu 92,3 Prozent verwertet, die Quoten für Verpackungsabfälle liegen je nach Material zwischen 68 und 93 Prozent.

Auch bestehende, aber nicht mehr genutzte Wohngebäude sind potentielle Quellen für Sekundärrohstoffe. So befinden sich allein im Wohnbestand von Städten und Gemeinden ca. 10,5 Mrd. Tonnen mineralische Baustoffe (Ziegel, Beton etc.) und 100 Mio. Tonnen Metalle, die bei Rückbau- und Abrissmaßnahmen – etwa in Folge Leerstandes – als Sekundärrohstoffe zur Verfügung stehen. Und dieses Materiallager wird voraussichtlich weiter wachsen (20 Prozent bis 2020). Bereits heute ist der Rohstoffabbau im Gebäudebestand ein wichtiges Ressourcenthema. Daten hierzu werden derzeit in einer Reihe von Forschungsvorhaben erhoben, auf deren Grundlage dann konkrete Maßnahmen zur Nutzung der vorhandenen Sekundärrohstoffquellen entwikkelt werden.

Mit der laufenden Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes wird die Bundesregierung die Rahmenbedingungen für die Rückführung der in Abfällen enthaltenen Wertstoffe in den Wirtschaftskreislauf weiter verbessern und den mit der EU-Abfallrahmenrichtlinie vom November 2008 eingeschlagenen Weg in die Recyclinggesellschaft um- und fortsetzen. Eine Stärkung des Recyclings ist dabei insbesondere durch die Umsetzung der neuen, fünfstufigen Abfallhierarchie und die Festlegung von Mindestquoten für das Recycling von Siedlungsabfällen und die Verwertung mineralischer Abfälle zu erwarten. Im Rahmen der laufenden Ressortabstimmung wird zu entscheiden sein, ob und in welchem Umfang die Quoten über die Mindestvorgabe der Abfallrahmenrichtlinie hinausgehen. Die Marktgängigkeit von Sekundärrohstoffen wird zudem durch die Regelungen zu Nebenprodukten und zum Ende der Abfalleigenschaft verbessert. EU-konforme Präzisierungen der Aufgabenverteilung zwischen kommunaler und privater Entsorgungswirtschaft sollen die Rechts- und Planungssicherheit der betroffenen Unternehmen erhöhen.

Auch das im Restmüll enthaltene Wertstoffpotenzial soll noch in dieser Legislaturperiode besser für das Recycling erschlossen werden. In diesem Kontext prüft die Bundesregierung derzeit die Möglichkeiten für eine Fortentwicklung der Verpackungsverordnung zu einer Wertstoffverordnung und die flächendeckende Einführung einer „trockenen Wertstofftonne“. Die notwendigen Rechtsgrundlagen sollen bereits mit dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz gelegt werden, um auf dieser Basis nach Auswertung der zur „Wertstofftonne“ gegenwärtig noch laufenden Forschungsvorhaben konkrete Regelungen zur Ausgestaltung der haushaltsnahen Wertstofferfassung, insbesondere zu Inhalt, Finanzierung und Trägerschaft einer „Wertstofftonne“, verabschieden zu können. Ziel ist es, die bei Verkaufsverpackungen bereits erfolgreich implementierten Ansätze auch auf die Erfassung, Sortierung und Verwertung der im Restmüll enthaltenen Wertstoffe zu erstrecken.

VII. Rohstoffe in der Wertschöpfungskette

In einer zunehmend globalisierten Wirtschaftswelt ist die Rohstoffverarbeitung in der Wertschöpfungskette vom Rohstoff bis zum Endprodukt in steigendem Maße arbeitsteilig ausgestaltet. Nicht in jedem Industriestaat müssen für alle Rohstoffe oder Rohstoffgruppen auch alle Stufen der Wertschöpfungskette mit entsprechenden Industrieanlagen vorhanden sein.

Allerdings hat die Erfahrung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte gezeigt, dass integrierte Industriestrukturen mit großer Wertschöpfungstiefe weniger krisenanfällig sind. Deshalb liegt es im Interesse des Industrie- und Technologiestandorts Deutschland, für wichtige Rohstoffe oder Rohstoffgruppen über eigene industrielle Rohstoffverarbeitungskapazitäten zu verfügen. Diese stehen im internationalen Wettbewerb und müssen daher ständig optimiert werden. Eigene Rohstoffverarbeitungsbetriebe in Deutschland tragen daher nicht nur maßgeblich zur Wertschöpfung, sondern auch zur Technologieentwicklung bei.

In den vergangenen Jahren sind deutsche Rohstoffverarbeitungskapazitäten in größerem Umfang geschlossen bzw. ins Ausland verlagert worden. Gründe sind u. a. hohe Energiekosten, aber auch vergleichsweise hohe Umweltschutzanforderungen und ein hohes Lohnkostenniveau.

Nachhaltige Rohstoffpolitik bedeutet auch, den Industrie- und Technologiestandort Deutschland im Interesse künftiger Generationen international wettbewerbsfähig zu erhalten. Die Bundesregierung wird sich daher dafür einsetzen, dass die Rohstoffverarbeitung in Deutschland unter Berücksichtigung umwelt- und sozialpolitischer Zielsetzungen weiterhin möglich bleibt und mit Unterstützung von F&E-Maßnahmen zukunftsfähig weiterentwickelt wird. Die Bundesregierung wird im Dialog mit der Wirtschaft diesbezügliche konkrete Problemfelder analysieren. Nationale und europäische Regelwerke müssen ggf. evaluiert und im Lichte neuer technologischer Entwicklungen und ökonomischer Gegebenheiten angepasst oder weiterentwickelt werden.

VIII. Materialeffizienz

1. Erhöhung der Materialeffizienz

Nach Auffassung der Bundesregierung kann die Erhöhung der Materialeffizienz einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern, den Ressourceneinsatz in Deutschland weiter zu verringern und somit Ressourcen zu schonen sowie Umweltbelastungen zu minimieren. Deshalb sollen die Programme der Bundesministerien zielgerichtet fortentwickelt werden.

Das BMWi wird die Förderung der einzelbetrieblichen Beratung zur Verbesserung der Materialeffizienz von kleinen und mittelständischen Unternehmen neu ausrichten und effizienter gestalten. Die jährliche Vergabe des Materialeffizienzpreises durch das BMWi soll weiter optimiert werden, um das Bewusstsein für die ökonomisch und ökologisch positive Wirkung der Effizienzerhöhung bei Rohstoff- und Materialeinsatz in der deutschen Wirtschaft zu stärken.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) werden im Dezember 2010 gemeinsam mit dem Bundesverband der deutschen Industrie einen Workshop zu Rohstoffeffizienzfragen durchführen. Dabei sollen insbesondere Best-Practice-Beispiele diskutiert und der interessierten Fachwelt zugänglich gemacht werden.

Das BMU entwickelt derzeit ein nationales Ressourceneffizienzprogramm, das insbesondere auf die Minimierung von Beeinträchtigungen der Umweltmedien durch Rohstoffgewinnung und -verarbeitung ausgerichtet ist. In diesem Zusammenhang ist beabsichtigt, die diesbezüglichen Programme und Projekte verschiedener Bundeseinrichtungen besser miteinander zu verzahnen und ggf. Ergebnisse von Projekten anderer Einrichtungen einzubeziehen. Die Bundesregierung strebt an, über dieses Programm rechtzeitig vor der UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (Rio-plus-20) im Mai 2012 zu entscheiden.

2. Unterstützung effizienter Produktionstechniken

Im Rahmen seines „Umweltinnovationsprogramms“ fördert das BMU seit 1979 beispielhafte Effizienzvorhaben vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen. Innovative Recyclingtechnik für den internationalen Markt wird u. a. im Rahmen der Exportinitiative Recycling und Effizienztechnik (RETech) unterstützt. Mit der Gründung des „Zentrums für Ressourceneffizienz“ (ZRE) wurde gemeinsam mit dem Verein Deutscher Ingenieure (VDI) eine Informationsbörse für die Firmenberatung und ein „Technologieradar“ für Effizienztechnologien geschaffen. Seit 2007 vermittelt das vom BMU initiierte „Netzwerk Ressourceneffizienz“ erfolgreich den Austausch von Know-How zwischen Unternehmen, Wissenschaft, Multiplikatoren und Verbänden.

Neben der Verbesserung bestehender Techniken ist die Entwicklung neuer Technologien der Schlüssel zu einer weiteren Steigerung der Materialeffizienz. Das BMWi fördert dies mit seinen Technologie-offenen Programmen. Über das vorwettbewerbliche Programm zur Förderung der industriellen Gemeinschaftsforschung (IGF) und das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM) stellt das BMWi erhebliche Mittel für die Erforschung und den Einsatz ressourceneffizienter Techniken oder Materialien sowie für Substitution und Recycling bereit.

3. Forschung und Entwicklung

Neue oder verbesserte Materialien und chemische Verfahren bieten ein hohes Potenzial, industrielle Prozesse auf allen Wertschöpfungsebenen mit erheblich höherer Leistung bei gleichzeitig reduziertem energetischen und stofflichen Ressourceneinsatz zu führen. Die Ressourceneffizienz ist deshalb ein zentrales Handlungsfeld im Rahmenprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Werkstoffinnovationen für Industrie und Gesellschaft – WING“. Mit neuen materialspezifischen Ansätzen sollen die Abhängigkeit von strategischen Metallen verringert und spezifische Materialausbeuten erhöht werden. Außerdem sollen verbesserte Oberflächenschutzsysteme und neue Materialien mit deutlich erhöhter Korrosionsbeständigkeit zur Lebensdauererhöhung von Bauteilen und Anlagen und zur Effizienzsteigerung von Anlagen zur Energieerzeugung entwickelt werden. Ein weiterer Schwerpunkt soll auf die Sicherung der Rohstoffversorgung durch neue, an den Rohstoffwandel angepasste Katalysatoren und auf die Intensivierung von chemischen Prozessen abzielen.

Gute Ergebnisse der Materialeffizenzforschung konnten in Projekten im Rahmen der Innovationsallianz „Kohlenstoffnanomaterialien erobern Märkte – CNT“, erzielt werden, etwa bei der Strukturverstärkung von Helmen bei gleichzeitiger Gewichtsreduktion oder bei mit Kohlenstofffasern verstärkten Kunststoffe für Rotorblätter von Windkraftanlagen.

Auch konsequenter Leichtbau leistet einen Beitrag zum nachhaltigen Wirtschaften und bietet dort Vorteile, wo aufgrund der Gewichtsreduzierung des Materials Energieeinsparungen, Kraftreduzierungen oder eine höhere Beschleunigung bei bewegten Massen erzielt werden. Daher fördert das BMBF Projekte zum Thema „Multimaterialsysteme – Zukünftige Leichtbauweisen für ressourcensparende Mobilität“. Leichtbauweisen haben gegenwärtig und auch zukünftig in allen verkehrstechnischen Systemen große Bedeutung. Dem Einsatz maßgeschneiderter Werkstoffkombinationen und der Weiterentwicklung der dafür notwendigen Fügetechnologien kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu.

Durch den Einsatz von Nanotechnologien kann die Materialeffizienz erfolgreich gesteigert werden. Beispiele sind moderne Betonwerkstoffe, Stähle und anderen Metalle, die über gleiche oder bessere Eigenschaften als konventionelle Materialien verfügen. Die Nanotechnologie ermöglicht in der Produktionstechnik und in der Chemie alternative Produktionsprozesse, die mit weniger Energie und Rohstoffen auskommen.

Ein zentrales innovationspolitisches Ziel der Hightech-Strategie der Bundesregierung ist die Förderung von Spitzentechnologien zur Steigerung der Ressourceneffizienz. Im Rahmenprogramm „Forschung für nachhaltige Entwicklungen“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung ist das Thema „Nachhaltiges Wirtschaften und Ressourcen“ eines von fünf zentralen Aktionsfeldern. Dabei werden u. a. die folgenden Fördermaßnahmen finanziert:

– Steigerung der Rohstoffproduktivität in Industrien mit hohem Materialeinsatz, wie beispielsweise der Stahlindustrie (Fördermaßnahme „Innovative Technologien für Ressourceneffizienz-Rohstoffintensive Produktionsprozesse r^2),“

– Förderinitiative „KMU-innovativ: Ressourcen- und Energieeffizienz“,

– Förderschwerpunkt „Technologien für Nachhaltigkeit und Klimaschutz – Chemische Prozesse und stoffliche Nutzung von Kohlendioxid“: Hierdurch werden industrienahe Forschungsvorhaben, u. a. zum Klimaschutz und zur Erweiterung der Rohstoffbasis und damit einem schonenden Umgang mit fossilen Ressourcen (Stichwort: „Weg vom Öl“) gefördert.

– Ein wichtiger Schwerpunkt ist auch die Kooperation mit Schwellenländern: Im Rahmen der Fördermaßnahme „CLIENT“ werden Forschungs- und Entwicklungskooperationen unter anderem auf den Gebieten nachhaltige Ressourcennutzung und Klimaschutz gefördert.

– Derzeit bereitet das BMBF eine neue Fördermaßnahme zum Thema nachhaltige Nutzung strategisch relevanter Rohstoffe vor. Damit will die Nachhaltigkeitsforschung einen Beitrag zur Versorgungssicherheit mit seltenen Rohstoffen für Schlüsseltechnologien in Deutschland leisten.

– Vorbereitet wird außerdem als weitere Fördermaßnahme die intelligente und effiziente Nutzung von natürlichen Ressourcen. Dabei soll mit neuen materialspezifischen Ansätzen die Abhängigkeit von kritischen Metallen durch Substitutionsstrategien verringert werden.

Als weiterer Beitrag zur Rohstoffforschung wird im Rahmen eines gemeinsam von BMBF und BMU getragenen Forschungsvorhabens die Gewinnung von Phosphat als mineralischer Dünger aus sekundären Phosphatquellen, wie z. B. Klärschlamm oder Tiermehl untersucht. Die Ergebnisse können möglicherweise dazu beitragen, Importabhängigkeiten zu reduzieren und die mit der Phosphatgewinnung aus natürlichen Ressourcen einhergehenden Umweltbelastungen zu reduzieren.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass der Substitution von kritischen oder problematischen Rohstoffen eine große und tendenziell zunehmende Bedeutung zukommt. Grundlegende Voraussetzung für die Entwick-

lung neuer Substitutionsmöglichkeiten ist die verstärkte Ausrichtung von werkstoffwissenschaftlichen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, insbesondere für rohstoffintensive Anwendungen. Substitution trägt langfristig zur Flexibilisierung des Materialeinsatzes in den Verarbeitungsstufen der Wertschöpfungskette bei, und sie ermöglicht es, Knappheiten und physischen Versorgungsstörungen entgegenzuwirken sowie die Nachhaltigkeit durch Einsatz ökonomisch und ökologisch vorteilhafter Materialien zu fördern.

IX. Förderung der Aus- und Weiterbildung ausländischer Fach- und Führungskräfte im Rohstoffbereich

Bei ihrem Engagement im Rohstoffbereich im Ausland ist es nützlich, wenn deutsche Unternehmen auf nationales Fachpersonal zurückgreifen können, das in Deutschland ausgebildet wurde. Der Einsatz solcher Fachkräfte mindert die Hemmnisse eines Markteinstiegs, weil Informationsdefizite leichter abgebaut werden können, Schwierigkeiten bei der Identifikation geeigneter Partner leichter überwunden und interkulturelle Barrieren eher abgebaut werden können.

Gleichzeitig schließen Jahr für Jahr tausende ausländische Studenten ihre Ausbildung an deutschen Bildungseinrichtungen, zum Großteil von der Bundesregierung gefördert, ab und kehren als hochqualifizierte Fachkräfte und zukünftige Führungskräfte in ihre Herkunftsländer zurück, um dort das neu erworbenen Know-how einzusetzen. Durch ihren Aufenthalt in Deutschland dürften sie gegenüber deutschen Belangen aufgeschlossen sein.

Um die deutsche Wirtschaft bei der Versorgung mit Rohstoffen zu unterstützen, wird die Bundesregierung in geeigneten Aus- und Weiterbildungsprogrammen und Stipendien den Rohstoffsektor mit einbeziehen. Bei Projekten der Bergbauhochschulen und anderer in der Geo- und Rohstoffforschung tätiger wissenschaftlicher Einrichtungen sowie auch bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe soll ebenfalls die Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften noch stärkeres Gewicht bekommen.

X. Bedeutung von Derivaten und Finanzfragen im Rohstoffhandel

Die steigende Rohstoffnachfrage der rasch wachsenden Schwellenländer sowie die unerwartet schnelle konjunkturelle Erholung führen zu einer zunehmenden Verknappung von Rohstoffen am Markt. Darüber hinaus ergeben sich durch Konzentrationstendenzen auf der Rohstoffangebotsseite preistreibende Wirkungen.

Die zunehmende Volatilität der Preise auf dem Rohstoffmarkt führt verstärkt zu Planungsunsicherheiten und kostenmäßigen Belastungen für die Unternehmen. Als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Preise für Rohstoffe zeitweise gesunken. Seit Mitte 2009 steigen sie wieder. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass marktgetriebene Verfahren (u. a. Preisverhandlungen zwischen Produzenten und verarbeitender Industrie) nicht von der Politik beeinflusst werden sollten.

Rohstoffe sind verstärkt auch als Vermögensanlage in den Fokus der Finanzbranche gerückt. Das Volumen der an Warenterminbörsen gehandelten Terminkontrakte übersteigt das physische Marktvolumen dabei um ein Vielfaches. Derartige Finanzgeschäfte sollten allerdings differenziert betrachtet werden. Solange sich Spekulation darauf beschränkt, für liquide Kassa- und Termingeschäfte zu sorgen, kann sie für die Preisbildungsprozesse förderlich sein. Geht dagegen aufgrund massiver spekulativer Übertreibungen der realwirtschaftliche Bezug verloren und koppelt sich die Preisentwicklung an der Börse von den Fundamentaldaten des entsprechenden Rohstoffmarktes ab, besteht die Gefahr von Einbußen für das reale Wachstum und Beschäftigung.

Die Bundesregierung wird dafür Sorge tragen, dass die zuständigen nationalen Behörden die Marktstrukturentwicklung im Rohstoffbereich unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten weiter aufmerksam beobachten werden. Um eine längerfristige Preisgestaltung im Rohstoffmarkt besser abschätzen zu können, sollten Politik und Wirtschaft gemeinsam dazu beitragen, die Transparenz im Rohstoffbereich insbesondere hinsichtlich der Finanztransaktionen und der physischen Lagerbestände für Nutzer und Aufsichtsbehörden zu erhöhen. Die Bundesregierung unterstützt in diesem Zusammenhang grundsätzlich entsprechende Initiativen der EU-Kommission sowie Bemühungen um eine verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Rohstoffmärkten auf internationaler, insbesondere auf G-20-Ebene.

In Hinblick auf die anstehende EU-Finanzmarktregulierung wird die Bundesregierung in der Vorbereitung der deutschen Position gegenüber der EU-Kommission einen engen Dialog mit der Wirtschaft führen. Ziel ist es dabei, mögliche negative Auswirkungen der Regulierungen (z. B. hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen) zu vermeiden.

XI. Strukturelle Maßnahmen

1. Deutsche Rohstoffagentur

Das BMWi hat am 4. Oktober 2010 in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe die Deutsche Rohstoffagentur eingerichtet. Der Rohstoffagentur wurden insbesondere folgende Aufgaben übertragen:

- Aufbau eines Rohstoffinformationssystems: Damit soll die Transparenz auf den Rohstoffmärkten erhöht werden. So erhält die deutsche Wirtschaft eine bessere Entscheidungsgrundlage für ihre Bemühungen zur Rohstoffsicherung.
- Kundenspezifische Beratung und Unterstützung von Unternehmen und Unternehmensverbänden: Insbesondere klein- und mittelständische Unternehmen sollen unterstützt werden, ihre Rohstoffversorgungsrisiken zu senken, Rohstoffbezugsquellen zu diversifizieren, Beteiligungen an Explorations- oder Rohstoffgewinnungsprojekten zu erwerben und effiziente Verfahren

bei der Rohstoffgewinnung und Rohstoffverarbeitung anzuwenden.

- Fachliche Unterstützung der Bundesregierung bei der Einrichtung und Durchführung von Förderprogrammen auf den Gebieten der Rohstofferkundung, der Rohstoffgewinnung sowie der Rohstoff- und Materialeffizienz; hierzu gehört auch die fachliche Bewertung von Anträgen auf Garantien für Ungebundene Finanzkredite für Rohstoffvorhaben.

- Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Vorfeld der Industrie: Neue Rohstoffpotentiale sollen untersucht sowie neue rohstoff- und bergwirtschaftliche Instrumente und Methoden entwickelt werden.

- Kooperation mit rohstoffreichen Ländern: Die Rohstoffagentur wird Kontakte aufnehmen und rohstoffwirtschaftliche Kooperationen anstreben. Bei der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern wird die Rohstoffagentur in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit der nachhaltigen Nutzung der jeweiligen Rohstoffpotentiale besondere Bedeutung beimessen.

Darüber hinaus wird die Deutsche Rohstoffagentur in Zusammenarbeit mit den Staatlichen Geologischen Diensten der Bundesländer in den kommenden Jahren das Potential der Erdgasgewinnung aus Tongesteinen (sog. Shale Gas) in Deutschland analysieren. In Verbindung mit der Entwicklung umweltfreundlicher Gewinnungsmethoden könnte Erdgas aus Tongesteinen einen Beitrag zur nachhaltigen Energieversorgung Deutschlands leisten.

2. Ressourcentechnologieinstitut in den neuen Bundesländer

Deutschland nimmt aufgrund seiner jahrhundertealten Bergbautradition, seiner Expertise bei der Rohstoffverarbeitung, seines umfassenden Bergbaurechtsrahmens und seiner jüngsten, weltweit anerkannten Erfolge bei der Stilllegung und Sanierung von Bergbaualtlasten international eine technologische Vorreiterrolle ein. Diese Position soll erhalten und weiter ausgebaut werden.

Entsprechend der Koalitionsvereinbarung wird die Bundesregierung die rohstoffbezogenen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten durch die Gründung eines neuen Forschungsinstitutes für Ressourcentechnologien in der Helmholtzgemeinschaft unterstützen und damit stärken. Diesbezügliche konzeptionelle Vorschläge werden derzeit evaluiert. Mit dem Aufbau der Einrichtung soll im Jahr 2011 begonnen werden.

3. Interministerieller Ausschuss Rohstoffe

Der im Jahr 2007 eingerichtete Interministerielle Ausschuss Rohstoffe unter Beteiligung des BDI hat sich bewährt und wird weitergeführt. Künftig wird die Deutsche Rohstoffagentur im Ausschuss vertreten sein und regelmäßig über aktuelle rohstoffwirtschaftliche Entwicklungen berichten.

XII. Politische Flankierung

Deutschland als ein Technologieführer befindet sich in einem weltweiten Wettbewerb um Rohstoffe. Durch gezielte politische Flankierung trägt die Bundesregierung dazu bei, dass deutsche Unternehmen auf den internationalen Rohstoffmärkten die gleichen Voraussetzungen antreffen wie deren Mitbewerber. Mit dem Auswärtigen Amt und seinen Auslandsvertretungen, den Auslandshandelskammern (AHK) und der Bundesbeteiligung Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI) steht ein weltweites Netz ausgewiesener Anlauf- und Informationspunkte für die Unterstützung nationaler Wirtschaftsinteressen vor Ort zur Verfügung. Zahlreiche deutsche Unternehmen nehmen diese zentralen Akteure der Außenwirtschaftsförderung intensiv und mit Erfolg in Anspruch.

Die genannten Institutionen arbeiten im Rahmen ihrer Kernaufgaben für die Sicherung der Rohstoffversorgung Deutschlands, indem sie

- deutsche Wirtschafts- und insbesondere Rohstoffinteressen der verschiedenen Akteure bündeln und durch die jeweiligen Auslandsvertretungen mit einer Stimme gegenüber der Gastregierung vertreten,
- sich gegenüber der Gastregierung aktiv für deutsche Wirtschaftsinteressen einsetzen, z. B. bei der Vergabe von Explorations- und Förderlizenzen,
- deutsche Unternehmen bei der Markterschließung vor Ort unterstützen und Kontakte zwischen Politikern, Vertretern von Unternehmen und der verfassten Wirtschaft Deutschlands und des jeweiligen Gastlandes vermitteln. Unternehmen des jeweiligen Gastlandes, die Geschäftsmöglichkeiten mit Deutschland suchen, bietet das AHK-Netz seine unterstützenden Dienstleistungen an,
- über aktuelle Entwicklungen im Rohstoffsektor, über Marktchancen und Trends in ausländischen Märkten, darunter auch über Rohstoffvorkommen und deren Bedeutung berichten und Investitionsmöglichkeiten für deutsche Unternehmen identifizieren.

Politische Flankierung kann dort bestmöglich greifen, wo Bundesregierung und Wirtschaft länderspezifische Rohstoffkonzepte erarbeiten, die die deutschen Rohstoffinteressen klar benennen und die allen Akteuren im Rohstoffbereich als Leitlinie dienen. Die Bundesregierung wird hierzu den systematischen Dialog mit der deutschen Wirtschaft fortsetzen. Wichtig dabei ist, dass die deutsche Rohstoffindustrie konkrete Projekte entwickelt, Unterstützungserfordernisse identifiziert und in geeigneter Form kommuniziert.

XIII. Entwicklungszusammenarbeit

Auch Entwicklungs- und Schwellenländer verfügen über zahlreiche fossile und mineralische Rohstoffe, die am Weltmarkt stark nachgefragt werden. Doch in vielen Entwicklungsländern trägt der Rohstoffreichtum nicht zur nachhaltigen Entwicklung bei. Problematisch sind Roh-

stoffgewinnungsprojekte, die Umweltschäden verursachen, bei denen schlechte Arbeitsbedingungen herrschen und Menschenrechte missachtet werden. Rohstoffreichtum kann auch zu Korruption führen, mitunter werden damit der bestehende Konflikte finanziert oder neue bewaffnete Konflikte ausgelöst.

Gleichwohl bietet Rohstoffreichtum diesen Ländern enorme Chancen und Potenziale, um Staatseinnahmen zu generieren und eigene Finanzmittel für ihre nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren. Das bedeutet Chancen für den Aufbau lokaler Infra- und Wirtschaftsstrukturen, für die Weiterverarbeitung vor Ort und den Aufbau einer inländischen Wertschöpfungskette, für die Entstehung einer Zuliefererindustrie und schließlich für die Diversifizierung der Wirtschaft. Die Staatseinkünfte aus der Rohstoffwirtschaft können dem Aufbau von Sozialsystemen (Gesundheit und Bildung) dienen und tragen damit nicht nur über den Arbeitsmarkt, sondern auch über staatliche Sozialleistungen zur Armutsreduzierung bei.

Die Entwicklungspolitik der Bundesregierung im Rohstoffsektor verfolgt in den Partnerländern ein ganzheitliches Konzept, das im Positionspapier[5] vom Februar 2010 niedergelegt ist. Eines ihrer wesentlichen Ziele ist es, den verantwortungsvollen und transparenten Umgang mit Rohstoffen (Gute Regierungsführung) und die nachhaltige Rohstoffwirtschaft unter Wahrung der Menschenrechte und Einhaltung international anerkannter sozialer und ökologischer Mindeststandards zu stärken. Das beginnt bei einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse unter Einbeziehung externalisierter Kosten, die insbesondere durch die Schädigung der Umwelt oder durch menschenunwürdige Arbeitsbedingungen entstehen; geht über die Erkundung der Rohstoffvorkommen, die Vergabe von Lizenzen und dem Abschließen von Pachtverträgen hin zur Rohstoffgewinnung und -weiterverarbeitung, die ihrerseits unter sozial- und umweltverträglichen Bedingungen stattfindet; und reicht von Stilllegung und Rekultivierung von Abbaugebieten bis hin zu Handel und Einnahmenmanagement sowie dem Recycling des Endprodukts.

Wichtiger Baustein ist dabei die Unterstützung und Stabilisierung entwicklungsförderlicher politischer, wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Rahmenbedingungen in den Partnerländern durch Stärkung staatlicher Institutionen und zivilgesellschaftlicher Akteure. Damit werden zuverlässige Investitionsbedingungen für Unternehmen aus dem Ausland wie in den Partnerländern geschaffen. Die deutsche und europäische Wirtschaft kann diesen Prozess sinnvoll unterstützen.

Entwicklungspolitische Maßnahmen der Bundesregierung können dazu beitragen, dass in den Partnerländern durch den Aufbau eines stabilen und leistungsfähigen Rohstoffsektors und kompetenter staatlicher Akteure wichtige Rahmenbedingungen für ein investitionsfreundliches Klima geschaffen werden, von dem auch die deutsche Wirtschaft profitieren kann. Aus- und Fortbildung lokaler Fachkräfte sind dabei ein zentrales Element der Entwicklungszusammenarbeit.

Stabile wirtschaftliche, soziale und ökologische Rahmenbedingungen wie auch transparente Finanzströme und Handelsketten tragen zu verbesserten Investitionsbedingungen bei. Dies öffnet umgekehrt auch Möglichkeiten für deutsche und europäische Unternehmen, ihrerseits einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung der Produktionsländer zu leisten.

Der Zugang zu unbedenklichen Rohstoffbezugsquellen und -wegen ist für die Wirtschaft nicht nur eine Frage des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns (Corporate Social Responsibility – CSR) oder von Wettbewerbsvorteilen, sondern wird zunehmend auch eine Notwendigkeit zur Minimierung des Risikos von Marktzugangsbarrieren oder zur Erfüllung gesetzlicher Auflagen. Transparenz und Kontrolle im Rohstoffsektor gewinnen an Bedeutung – Transparenzinitiativen (wie z. B. die Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) und Zertifizierungsinstrumente gilt es daher weiter zu stärken.

Insbesondere der Bedarf an einfachen, kostengünstigen, ökologisch verträglichen Technologien im Bereich moderner Bergbautechnik und -managements, aber auch beim Aufbau von Recyclingwirtschaft, eröffnet deutschen Unternehmen vielfältige Möglichkeiten.

Entwicklungspolitische Maßnahmen müssen auf verschiedenen Ebenen verankert und umgesetzt werden:

- BMZ-Ebene: Verankerung in BMZ-Sektorkonzepten und Länderstrategien sowie im Rahmen gezielten politischen Dialogs. Umsetzung in Vorhaben der bilateralen Zusammenarbeit.
- Ebene der Bundesregierung: Bei Kooperation mit Wissenschaft und Forschung Vernetzung anwendungsorientierter Rohstoffforschung, insbesondere in den Bereichen Rohstoffgewinnung, -verarbeitung, -effizienz sowie Sekundärrohstoffe und Recycling.
- EU-Ebene: Kohärentes Vorgehen aller europäischen Geber im Rahmen der EU-Rohstoffinitiative und im Einklang mit dem Accra-Accord, d. h. Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts der Entwicklungsländer im Kontext zunehmender Globalisierung.
- Ebene der Wirtschaft: Erzielung von Effekten zum gegenseitigen Nutzen durch Verknüpfung entwicklungspolitischer Ziele mit konkreten unternehmerischen Rohstoffpartnerschaften.

XIV. Bilaterale Rohstoffpartnerschaften

Rohstoffsicherung kann keine Einbahnstraße sein. Es geht darum, die Interessen sowohl der rohstofffördernden als auch der rohstoffimportierenden Länder wie Deutschland zu berücksichtigen, sinnvoll in Ausgleich zu bringen und im Sinne gemeinsamer Vorteile fortzuentwickeln.

Daher wird der Aufbau von Rohstoffpartnerschaften mit ausgewählten Produzentenländern von der Bundesregierung angestrebt. Die Bundesregierung hat hierzu bereits

[5] BMZ Spezial 166: Entwicklungsfaktor extraktive Rohstoffe

substanzielle Vorstellungen entwickelt: Dabei werden außen-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Zielsetzungen eng miteinander verzahnt. Für die Partnerschaften ist jedoch konkretes Engagement der deutschen Wirtschaft erforderlich. Die deutsche Wirtschaft ist nun gefragt, konkrete Rohstoffprojekte zu entwickeln und vor Ort umzusetzen. Die Projekte sollen dazu beitragen, die Rohstoffversorgung Deutschlands zu sichern und die wirtschaftliche Entwicklung im Partnerland zu unterstützen.

Die Rohstoffpartnerschaften können sich in den Partnerländern insbesondere darauf beziehen,

- einen Beitrag zur Modernisierung des Rohstoffsektors zu leisten und zu helfen, Investitionsrückstau zu beheben;
- Möglichkeiten zur Ansiedlung einer weiterverarbeitenden Industrie im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu eröffnen;
- neue Arbeitsplätze im Rohstoffsektor zu schaffen;
- Unterstützung bei der Ausbildung von Personal zu leisten;
- Hilfestellung zur systematischen Erschließung neuer Lagerstätten zu bieten;
- Transparenz von Finanzströmen und Handelsketten zu etablieren;
- bei der Einführung einer wirksamen Finanz- und Fiskalpolitik zu helfen, die den starken Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten Rechnung trägt;
- Unterstützung bei der Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards und bei der Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen zu leisten sowie
- Wissenstransfer durch wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zu ermöglichen.

XV. Europäische Rohstoffpolitik

Wie bereits in der Vorbemerkung ausgeführt wurde, hat die EU-Kommission im November 2008 nach eingehenden Expertengesprächen mit den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eine Rohstoffinitiative in Form einer Kommissionsmitteilung vorgelegt. Zusammengefasst bestehen die Kernelemente der Initiative aus drei Säulen

- Bekämpfung von Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen,
- Stärkere Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an Rohstoffinteressen der Gemeinschaftsindustrien und
- Förderung von Recycling, Materialeffizienz und Substitution.

Darüber hinaus strebt die EU-Kommission mit ihrer Initiative Verbesserungen bei den Genehmigungsverfahren der rohstoffgewinnenden Industrie der Mitgliedstaaten an sowie eine verbesserte rohstoffwirtschaftliche Datenlage in der Gemeinschaft durch Stärkung und Vernetzung der Staatlichen Geologischen Dienste.

Die Bundesregierung hat die Rohstoffinitiative der EU-Kommission ausdrücklich begrüßt und unterstützt die Kommissionsdienststellen bei der Umsetzung. Auf der Grundlage von Expertenberichten und Befragungen der Mitgliedstaaten erarbeitet die EU-Kommission derzeit eine weitere Kommissionsmitteilung, die Ende 2010 im Wettbewerbsfähigkeitsrat verabschiedet werden soll. In dieser Mitteilung sollen die EU-Rohstoffpolitik in die EU-Strategie 2020 eingebettet und eine Reihe weiterer konkreter Maßnahmen und Diskussionsprozesse mit den Mitgliedstaaten initiiert werden.

Die Bundesregierung unterstützt die EU-Kommission in ihren Bemühungen, die Rohstoffsicherung der Gemeinschaftsindustrien weiter zu verbessern. Von besonderer Bedeutung ist dies in Bereichen, in denen die Kompetenzen ohnehin bei der Kommission liegen, etwa bei der Handelspolitik, oder bei Themen, die besser und mit größerem Gewicht von der Europäischen Union vertreten werden können. Die Bundesregierung wird sich vor diesem Hintergrund weiterhin für eine enge Verzahnung ihrer nationalen Rohstoffstrategie mit der EU-Rohstoffpolitik einsetzen.

Darüber hinaus ist es Ziel der Bundesregierung, dass die Rohstoffforschung in der EU-Forschungspolitik mit Blick auf den nachhaltigen Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaftsindustrien einen größeren Stellenwert erhält. Dies ist bei wichtigen Zukunftstechnologien von besonderer Bedeutung. Entsprechende Überlegungen und Konzepte werden frühzeitig von deutscher Seite in die Vorbereitung des 8. Forschungsrahmenprogramms eingebracht.

XVI. Rohstoffpolitik im internationalen Kontext

Eine sichere, nachhaltige und möglichst transparente Rohstoffversorgung ist von herausragender Bedeutung für eine stabile Entwicklung der Weltwirtschaft. Rohstoffe bilden eine unverzichtbare Grundlage für die nachfolgende industrielle Produktion und sind Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern. Auch die World Trade Organisation (WTO) hat dies im jüngsten World Trade Report unterstrichen.

Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands beruht zu einem erheblichen Anteil auf der Verfügbarkeit wichtiger Rohstoffe. Rohstoffsicherung bedarf daher einer engagierten außen- und außenwirtschaftspolitischen Unterstützung sowie entwicklungspolitischer Flankierung.

Deutschland hat bereits während seiner G8-Präsidentschaft 2007 das Thema Rohstoffpolitik auf die internationale Ebene gehoben. Angesichts jüngster Entwicklungen im internationalen Rohstoffsektor und der weltwirtschaftlichen Bedeutung wird sich Deutschland dafür einsetzen, dass sich die G-20 mit dieser Thematik befassen. Offene Rohstoffmärkte, die umweltgerechte Förderung von Rohstoffen sowie die Wohlfahrtssteigerung durch verbesserte Transparenz als Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung sind wichtige Themen auch für die G-20.

Deutschland unterstützt besonders seit dem G8-Gipfel in Heiligendamm im Rahmen der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) Bemühungen um mehr Transparenz von Geldflüssen im Zusammenhang mit der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen. Dies ist auch Bestandteil der in Kapitel XIII dargestellten entwicklungspolitischen Maßnahmen. Die an der Extractive Industries Transparency Initiative beteiligten Länder verpflichten sich, Staatseinnahmen aus Rohstoffen bzw. die Zahlungen von Öl- und Bergbauunternehmen offen zu legen. Die Bundesregierung unterstützt die Initiative politisch und finanziell, aber auch im Rahmen bilateraler Vorhaben der technischen Zusammenarbeit in rohstoffreichen Ländern Afrikas (u. a. in Ghana, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone).

Darüber hinaus sprachen sich die G8-Staaten 2007 in Heiligendamm für einen verantwortungsvollen Umgang mit Produktion und Export und mehr Transparenz im Rohstoffsektor und für die Umsetzung der Zertifizierung mineralischer Rohstoffe in einem Pilotprojekt aus. Dieses Projekt, das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gemeinsam finanziert wird, wird in Ruanda umgesetzt. Außerdem entwickelte die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe im Auftrag des BMZ ein belastbares, standardisiertes Verfahren zum analytischen Herkunftsnachweis von Coltan („Fingerprint“) und ein Konzept für eine mögliche internationale Verankerung. Mit diesem Verfahren wurde ein wesentlicher Baustein zur Einrichtung eines Zertifizierungssystems für Rohstoffe abgeschlossen.

Derzeit werden im G-20-Prozess rohstoffrelevante Themen und einschlägige Teilaspekte in der G-20-Energy Expert Group platziert. Dazu zählen u. a. Energiepreisvolatilität, Subventionen für fossile Energieträger, Preisspekulation bei Rohstoffen und die von russischer Seite gerade eingebrachte Initiative „Global Marine Environment Protection“ (GMEP).

Darüber hinaus wird die Bundesregierung auch weiterhin die analytischen Aktivitäten der OECD im Rohstoffbereich aktiv unterstützen (u. a. Aufbau einer Datenbank zu Handelsbeschränkungen im internationalen Rohstoffsektor).

Ein wichtiges Ereignis auf multilateraler Ebene, bei dem Rohstoffe und Ressourceneffizienz eine bedeutende Rolle spielen werden, wird die UN-Konferenz für nachhaltige Entwicklung (Rio-plus-20) sein, die im Jahr 2012 auf Staats- und Regierungschefebene in Rio de Janeiro stattfinden wird. Ein Hauptthema der Konferenz wird sein, wie weltweit die Transformation zu einer Green Economy im Kontext nachhaltiger Entwicklung und Armutsreduzierung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Entwicklungsstufen der Länder realisiert werden kann. Unter anderem geht es darum, wie bei gleichzeitig wachsender Wirtschaftsleistung vor allem auch der Entwicklungsländer die Rohstoffproduktivität erhöht und die Rohstoffnutzung gesenkt werden kann.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333